

ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ ЯК ШЛЯХ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ

Розвиток суспільних відносин супроводжується змінами чинного законодавства, і цим багато в чому пояснюється те, що законодавство ще не набуло стабільності і системності, у ньому багато суперечностей, неясно сформульованих положень, часто відсутній прогноз наслідків застосування нормативних актів. Оскільки суспільні відносини динамічні, ймовірно, неможливо створити таку систему нормативно-правових актів, у якій би не було недоліків.

Проблема створення стабільної, внутрішньо узгодженої системи законодавства є досить актуальною для українського суспільства. Оскільки на даний час системі законодавства України притаманна значна кількість недоліків, серед яких: наявність застарілих норм; наявність прогалин, колізій або дублювання норм; декларативність і неконкретність правових норм; наявність актів, що регулюють тотожні суспільні відносини; істотна кількість бланкетних норм і недостатня їх реалізація.

Автором пропонується детальніше зупинитись на такому недоліку, як наявність прогалин і суперечностей у системі законодавства, що є характерним для законодавчої бази багатьох держав. Ця проблема не є новою і для України, її дослідженням займалися ще радянські вчені, серед них В. К. Забігайло, А. С. Піголкін, А. Є. Лазарєв [1–3]. Щодо сучасних вчених, то можна виокремити праці Д. Д. Лилака, С. П. Погребняка, Ю. А. Тихомирова [4–6].

Методологічну основу дослідження становить сукупність методів наукового пізнання, як загальнонаукових (діалектичний, формально-логічний, системний аналіз), так і спеціальних (порівняльно-правовий, формально-юридичний тощо).

Так, діалектичний метод пізнання процесів, що відбуваються у сфері правотвор-

чості, дозволяє розглянути їх у розвитку та виявити закономірності розвитку системи законодавства та її недоліки, що надалі може бути використано для розробки пропозицій щодо удосконалення законодавчої бази. Системно-структурний підхід застосовується при визначенні елементів системи моніторингу законодавства. Важливого значення набуває також порівняльно-правовий метод, що дозволяє виявити переваги та вади зарубіжного досвіду практики застосування правового моніторингу як засіб вирішення проблеми наявності прогалин та колізій у законодавстві.

Автор у даній роботі ставить перед собою такі завдання та цілі: аналіз сучасного стану системи законодавства України; з'ясування причин наявності прогалин та колізій у законодавчій базі; визначення шляхів їх подолання у вигляді моніторингу законодавства та створення центру, який би оцінював сучасний стан законодавства та розробляв концепцію його розвитку.

Для успішної реалізації принципу правової держави на практиці необхідно, щоб акти чинного законодавства утворювали побудовану на основі Конституції правову піраміду, з якої виключені прогалини і суперечності. У законодавстві не завжди чітко закріплені права та обов'язки громадян і юридичних осіб; невчасно вносяться зміни до законодавства і роз'яснюються колізійні норми; наявні також суперечності у практиці застосування законодавства, перевищення правотворчими органами меж своєї компетенції.

В умовах, що склалися, дію права на суспільство важко назвати ефективною, у зв'язку з чим особливої актуальності набуває питання про необхідність підвищення якості законів, що приймаються, посилення ролі правових засобів у вирішенні суспільних, у першу чергу, соціа-

льно-економічних, проблем. Від здатності законодавства відображати сучасні реалії багато в чому залежить стабільність, збереження і подальше зміцнення конституційного ладу України, формування стійкої системи соціальних цінностей, інтеграція України у світовий простір.

Наявність прогалин у праві та його суперечливість розглядаються як один із недоліків процесу правового регулювання і досліджуються з погляду способів заповнення прогалин, усунення колізій, запобігання їм, з'ясування причин і умов, які зумовлюють їх виникнення.

Прогалину в правовому регулюванні можна визначити як повну або часткову відсутність правової норми, необхідної для ефективного регулювання суспільних відносин. Прогалини в законах виявляються під час їхньої реалізації, особливо при відправленні правосуддя, тоді як рішення заповнення недоліків законодавства можна здійснити лише актом правотворчості. Слід мати на увазі, що наявність прогалин у праві – невід'ємне явище будь-якої правової системи, що динамічно розвивається. Прогалини в законодавстві негативно позначаються на ефективності юридичних норм і повинні усуватися постійно, з повним розумінням суті питання і на науковій основі, треба відмежовувати уявні прогалини від дійсних, нарешті, «прогалина в праві – це завжди «мовчання» права там, де воно повинне «говорити», незалежно від того, чи відсутнє в даному випадку нормативне розпорядження повністю або частково» [4, с. 95].

Необхідно враховувати, що разом із наявністю прогалин існує таке явище, як «кваліфіковане мовчання законодавця». В такому разі законодавець (нормотворчий орган) свідомо не регулює суспільні відносини за допомогою правових норм, уникаючи зайвої формалізації суспільно значущої поведінки суб'єктів.

Протилежністю прогалини є ситуація, коли в процесі застосування права виявляється не одна, а декілька юридичних норм, причому таких, що суперечать одна одній. У таких випадках говорять про ко-

лізію законів. Термін «колізія» походить від латинського «collido» – «стикаюсь» і означає зіткнення, збіг протилежних обставин, сил та інтересів. Визначаючи колізію у законодавстві України як суперечність між кількома правовими актами чи їх нормами, що спрямовані на регулювання одних і тих самих або схожих суспільних відносин, треба зазначити, що колізія, у свою чергу, є логічною ланцюговою реакцією суперечностей у законодавстві, тому що колізії в законодавстві можуть накопичуватися і не проявлятися певний час, суперечливі правові акти можуть не застосовуватись або застосовуватись кожний сам по собі [4, с. 11].

Як будь-яке соціальне явище, прогалини та колізії в правовій системі, зокрема, в законодавстві, зумовлені певними факторами і причинами. Причини їх виникнення в праві вивчаються в науковій доктрині серед проблем, усунення яких сприяє вдосконаленню нормотворчого процесу, системи законодавства, правової системи в цілому. Серед об'єктивних причин, що закономірно пов'язані з розвитком суспільних відносин, можна відзначити, з одного боку, суперечливість, динамізм і швидкоплинність суспільних відносин, а з іншого – відставання права, яке не встигає за реальним життям. Водночас існують і суб'єктивні причини – недостатньо точне або повне відображення дійсності нормами права, недостатня опрацьованість акта з точки зору юридичної техніки, помилки законодавця (недогляд, відсилання до актів, які не були прийняті, неврегульованість порядку застосування закону, навмисні упущення). Вони залежать від волі і свідомості людей – політиків, законотворців, інших представників влади. Результатом цього є невисока якість законів, неузгодженість або недостатня координація нормотворчої діяльності, невпорядкованість правового матеріалу, відсутність належної правової культури, юридичний нігілізм, соціальна напруга, політична боротьба тощо.

Отже, неврегульованість, передусім, правотворчого процесу є основоположною причиною прогалин та колізій у законо-

давстві, а відтак, усунення цієї причини є запорукою їх недопущення і подолання.

Це певною мірою залежить від системного підходу у правотворчості і наявності концепції розвитку законодавства, а їх відсутність у державі є серйозною причиною значних законодавчих недоліків. Цілісна, внутрішньо узгоджена, стабільна система законодавства є своєрідним індикатором дійсно демократичної, соціальної і правової держави.

Проте через економічний розвиток суспільства виникнення прогалин і колізій є об'єктивним і неминучим. Завдання законодавця полягає в тому, щоб спрогнозувати ці недоліки і, по можливості, максимально швидко їх усунути.

Для цього діяльність щодо якісного оновлення і вдосконалення законодавства, здійснювана нормотворчими органами, має включати такі основні етапи: 1) оцінювання сучасного стану законодавства; 2) виявлення його основних проблем і суперечностей; 3) визначення інших вихідних позицій удосконалення законодавства; 4) визначення першочергових та перспективних напрямків удосконалення законодавства і їх реалізацію.

На наш погляд, ефективним способом підвищення якості законотворчості, удосконалення системи законодавства в інтересах громадянського суспільства може стати моніторинг як сучасний, комплексний і науково обґрунтований підхід до виявлення й подолання вад і прогалин у позитивному праві.

Саме поняття «моніторинг» не має точного однозначного тлумачення. Це пов'язано з тим, що його застосовують у рамках різних сфер науково-практичної діяльності. Моніторинг може розглядатися і як спосіб дослідження реальності, і як систематичне збирання та обробка інформації, що можуть бути використані для покращення процесу прийняття рішень. У широкому значенні поняття «моніторинг» (від лат. *monitor* – застережливий) можна визначити як спеціально організоване, систематичне спостереження за станом об'єктів, явищ, процесів з метою їхнього

оцінювання, контролю або прогнозу.

На думку російського правника І. В. Жужгова, моніторинг як теоретичне поняття являє собою систему теоретичних та емпіричних методів пізнання, утворену в результаті злиття різних методологічних концепцій, застосування якої можливе при дослідженні різних об'єктів, незалежно від предметного змісту, на всіх етапах одержання нового знання [7, с. 31].

Під моніторингом законодавства слід розуміти систематичну комплексну діяльність органів влади, наукової спільноти, інститутів громадянського суспільства й громадських організацій щодо оцінювання, аналізу, узагальнення й прогнозування стану законодавства й практики його застосування з метою підвищення якості законотворчості, удосконалення системи реалізації законодавства в інтересах дотримання й захисту конституційних прав і свобод людини й громадянина [8, с. 39]. Саме такий термін було запропоновано на Першій Всеросійській науково-практичній конференції «Моніторинг правового простору і правозастосовчої практики: методологія й світогляд».

Науковці-правники дедалі частіше звертаються до моніторингу законодавства та правозастосовчої практики. Деякі проблемні аспекти даної теми розглядали у своїх працях такі російські вчені, як: Ю. А. Тихомиров, І. Н. Барциц, А. В. Малько, М. Н. Марченко, В. М. Сиріх, І. В. Жужгов та ін. На жаль, в Україні це питання не так активно досліджується, але окремі питання, присвячені моніторингу в різних правових сферах, висвітлені в працях Н. П. Дригваля, О. В. Маричевої та С. В. Симов'яна.

Моніторинг законодавства та правозастосовчої практики являє собою складну комплексну систему, яка включає в себе кілька елементів (етапів). Первинним етапом є збирання фактичного матеріалу, оскільки саме тут відбувається накопичення інформації про об'єкт моніторингового дослідження. Другим невід'ємним елементом є оцінювання, яке проводиться за певними індикаторами (показниками).

Деякі автори (В. М. Саможенков, О. Б. Сладкова, С. А. Чазова, В. С. Ширшова) вирізняють такий елемент, як контроль – діяльність, спрямовану на з'ясування факту досягнення певних результатів. Четвертим обов'язковим елементом є прогнозування – спеціальні наукові дослідження конкретних перспектив розвитку якогось явища. Цей елемент має неабияке значення на етапі законотворчості, бо саме він дає змогу спланувати перспективу розвитку суспільних відносин. Спірним є питання щодо включення аналізу як одного з елементів моніторингу. Деякі вчені (В. М. Саможенкова, С. А. Чазова) виокремлюють аналіз як окремий елемент моніторингу, інші (І. В. Жужгов) вважають, що аналіз є лише методом наукового дослідження і його виділення в окремий елемент є не зовсім коректним [7]. Поділяючи першу точку зору, автор даної статті погоджується з необхідністю включення аналізу до елементів системи моніторингу, оскільки всі елементи моніторингу як системи (і аналіз не є винятком) пов'язані між собою і впливають один на одного.

Суб'єктний склад, на наш погляд, має містити два основних елементи. Перший із них – державні органи, в тому числі Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Прокуратура, Конституційний Суд України; другий елемент – це громадяни та їх об'єднання. У підсумку правовий моніторинг має бути доступним пересічному громадянину; кожен повинен мати можливість звернутися до правотворчого органу з пропозицією подолання суперечностей та усунення прогалин, які не врегульовані чинним законодавством і з якими він стикається в житті. На наш погляд, участь громадян у моніторингу вкрай необхідна для з'ясування суспільних потреб; до того ж, забезпечення можливості для здійснення громадянами такого моніторингу дозволить знизити рівень правового нігілізму. При цьому слід мати на увазі, що ефектив-

ність моніторингу законодавства та правозастосовчої практики багато в чому залежить від взаємодії органів, що його здійснюють.

Моніторинг правозастосовчої практики дозволяє на основі об'єктивного аналізу соціально-економічного процесу не тільки оцінити результативність діючого законодавства, але й прогнозувати ефективність законопроектів, які розробляються і приймаються. А це, у свою чергу, впливає на стабільність у державі, демократизацію суспільства і гармонізацію державної правової системи [8, с. 40].

На наш погляд, моніторинг законодавства варто використовувати в більш широкому його розумінні (не тільки як збирання та упорядковування інформації), і тоді ця діяльність сприятиме виявленню можливих законодавчих прогалин і суперечностей. Моніторинг дозволить побачити дію законів на практиці, їх переваги та недоліки, що має надалі допомогти при корегуванні законів.

Низька якість законотворчості визначається поспішністю й неупорядкованістю її процесу, крім того, в певних випадках відбувається лобіювання приватних, а не суспільних інтересів, у результаті чого виникає девальвація поняття законності.

На жаль, в Україні існує тенденція, коли подані законопроекти спрямовуються лише на часткову зміну окремих правовідносин; їх аналіз дає змогу зробити висновок про відсутність чіткої концепції та законодавчої стратегії у цій сфері, неузгодженість законопроектів між собою. А це дає підстави стверджувати, що на даний момент в Україні неефективно працюють державні органи, на які покладено функцію з моніторингу законодавства.

Наявність прогалин, декларативність, недосконалість законодавства дискредитує роль права у свідомості значної частини суспільства, а це, у свою чергу, знижує рівень правової культури населення, породжує правовий нігілізм.

Щоб подолати негативні явища в законодавстві, автором пропонується використовувати моніторинг у широкому його

розумінні як систематичну комплексну діяльність відповідних органів щодо оцінювання, аналізу, узагальнення, контролю й прогнозування стану законодавства з метою підвищення якості законотворчості, удосконалення системи реалізації законодавства, виявлення й ліквідації прогалин і суперечностей у законодавстві.

Втілення цього в життя може відбуватися двома шляхами. Перший із них – це наділення функцією з моніторингу окремих державних органів (але, як показує практика, цей шлях малоефективний). Так, одними з основних завдань Міністерства юстиції України є: підготовка пропозицій щодо проведення правової реформи, вдосконалення законодавства, його систематизація; розроблення проектів нормативно-правових актів та міжнародних договорів, проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів. Щодо Інституту законодавства Верховної Ради України, то на нього покладено проведення досліджень у сфері державного управління суспільством і законопроектних робіт; розробка концепції розвитку законодавчої системи України; аналіз практики застосування законів та ефективності їх дії; розробка пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства; порівняльні дослідження систем законодавства інших країн; розробка найбільш важливих законопроектів тощо. Вищезгадані завдання є елементами моніторингу законодавства, які не знайшли реального та ефективного втілення в життя. Тому, на наш погляд, більш ефективним є другий шлях удосконалення системи реалізації законодавства – створення єдиного наукового центру, який буде займатись моніторингом.

Світова практика показує, що цей спосіб досить плідний і має неабиякі позитивні результати. Так, у Республіці Білорусь з 2007 р. діє Національний центр законодавства і правових досліджень Республіки Білорусь, який є науково-практичною державною установою, що забезпечує підготовку проектів законодавчих актів у Республіці Білорусь, методичне керівництво

нормотворчою діяльністю, проведення наукових досліджень у галузі права і підготовку науковців найвищої кваліфікації. У Російській Федерації з 2007 р. функціонує Центр моніторингу законодавства та правозастосовчої практики, який займається сприянням розвитку системи моніторингу в Російській Федерації, розробкою пропозицій щодо вдосконалення законодавчої діяльності і законодавчого процесу, вивчає та аналізує зарубіжний досвід у законодавчій діяльності, надає методичну й експертну допомогу законодавчим органам про стан законодавства в Російській Федерації. У Швейцарії з 1982 р. діє Швейцарська законодавча спілка, основними цілями якої є: розвиток інтересу до юридичних і лінгвістичних проблем законодавства та їх впливу на суспільство; організація семінарів, курсів навчання і підвищення кваліфікації у сфері законодавства; забезпечення консультаційної допомоги для установ і осіб, які відповідають за оформлення правових норм; участь у розробці теорій права щодо підготовки національних і міжнародних правових актів; поширення наукових і практичних знань у сфері законодавства.

Створення в Україні центру, який на основі загального інтересу всіх гілок державної влади і суспільних інститутів, використовуючи об'єктивну інформацію, що надходить від відповідних суб'єктів моніторингу, дозволить проводити її незалежне оцінювання, опрацьовувати і виробляти рекомендації щодо стратегічних орієнтирів у діяльності законодавчої влади стосовно захисту, реалізації і розвитку конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Єдиний науковий центр з моніторингу повинен комплексно, використовуючи можливості державних органів, провідних юридичних вузів і науково-дослідних центрів, прозорим, небюрократичним і некорумпованим способом проводити аналіз соціально-економічного процесу в нашій державі й на основі цього оцінювати результативність дії законів, прогнозувати ефективність проектів, що розробля-

ються. Цей Центр має бути створений з метою підвищення ефективності правотворчої діяльності і посилення ролі правової науки в забезпеченні соціально-економічного і суспільно-політичного розвитку держави.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що системний підхід до аналізу законодавства, який проводиться з метою виявлення прогалин у правовому регулюванні, а також колізій нормативних правових актів, має величезне значення для вдосконалення нормотворчої діяльності. Будь-які прогалини і збої в правовому регулюван-

ні, а особливо суперечностей між установленними нормами поведінки суб'єктів, знижують рівень правового регулювання суспільних відносин, породжують правовий нігілізм і є причиною правопорушень. Тому запровадження інституту моніторингу законодавства має стати єдиним правильним рішенням виходу зі складної ситуації, в якій зараз перебуває Україна. Надалі перспективним є дослідження питань щодо статусу та організації роботи зазначеного Центру, зокрема, щодо його структури, підбору кадрів, фінансування тощо.

Література

1. Забигайло В. К. Проблема «пробелов в праве»: к критике буржуазной теории / Забигайло В. К. – К.: Наук. думка, 1974. – 136 с.
2. Лазарев А. Е. Пробелы в праве / Лазарев А. Е. – М., 1974. – 563 с.
3. Пиголкин А. С. Обнаружение и преодоление пробелов права / А. С. Пиголкин // Советское государство и право. – 1970. – № 3. – С. 49–50.
4. Лилак Д. Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика) : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Д. Д. Лилак. – К., 2004. – 15 с.
5. Погребняк С. П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / С. П. Погребняк. – Х., 2001. – 19 с.
6. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособ. / Тихомиров Ю. А. – М., 2003. – 394 с.
7. Жужгов И. В. Мониторинг правового пространства Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Жужгов И. В. – Ставрополь, 2006. – 227 с.
8. Дамаскин О. В. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: стратегия правового развития / О. В. Дамаскин // Современное право : инф.-практ. журнал. – 2006. – № 6. – С. 39–42.

Надійшла до редколегії 23.03.2009

Анотації

У статті досліджується сучасний стан системи законодавства України, її недоліки у вигляді прогалин та колізій. Пропонується використовувати моніторинг законодавства, який направлено на виявлення можливих прогалин і суперечностей, вдосконалення законодавчої бази.

В статье исследуется современное состояние системы законодательства Украины, ее недостатки в виде пробелов и коллизий. Предлагается использовать мониторинг законодательства, который направлен на выявление возможных пробелов и противоречий, совершенствование законодательной базы.

The modern state of the legislation system of Ukraine, its failings as deficiencies and collisions are considered in the article. It is suggested to use monitoring of legislation, which directionally on the exposure of possible deficiencies of law and contradictions, improving of legislative base.